

## **CINCO TIPOS DE DEMOCRACIA INSTITUCIONAL**

---

*M. Sottomayor Cardia*

### **I – Democracia institucional**

O termo “democracia” diz-se em acepções várias. A distinção entre democracia em sentido substantivo e democracia em sentido institucional é porventura a mais geral de todas as necessárias distinções.

Democracia **substantiva** é o governo exercido a favor do povo ou especialmente vantajoso para o povo, entendido por povo o conjunto dos sectores desfavorecidos entre titulares do direito de cidadania. Tradicionalmente, os tratadistas políticos, pelo menos desde Platão e Aristóteles, definem democracia como o poder dos pobres em detrimento dos interesses dos ricos. No século XX esse entendimento da democracia foi assumido, (a) em formas extremas, pelos partidários da sociedade sem classes e, (b) em formas moderadas, por defensores do Estado Providência ou da igualdade de oportunidades. A democracia aparece assim confundida com a ideia de justiça social: uma sociedade seria tanto mais democrática quanto maior fosse o nivelamento ou igualização das condições sociais. Foi essa democracia que Tocqueville analisou na vida e na política americanas<sup>1</sup>.

Democracia **institucional** é, na ordem interna de cada Estado, o poder político baseado na soberania popular ou nacional; é um sistema de organização do poder do Estado.

---

<sup>1</sup> Invesa- e recentemente (anos 90) passou também a chamar-se democracia à vigência da economia de casino e ao êxito da globalização das economias de casino.

A democracia substantiva responde ao problema: qual é a justa organização da vida em sociedade? A democracia institucional responde ao problema: a que chamamos organização democrática do exercício do poder político? Ou formulando a questão em termos maximamente valorativos: qual a justa organização do exercício do poder político?

Em sentido institucional, são democracias a democracia directa, a democracia convencional, a democracia representativa ou constitucional, a democracia plebiscitária e a democracia orgânica. No essencial, é a apresentação de tal grelha que constitui a razão de ser deste artigo.

1. A democracia institucional nasceu sob a forma de **democracia directa**. Atenas – uma cidade Estado – é paradigma da primeira vaga de democracia directa da história europeia. A democracia ateniense desenvolveu-se de 508 AC a 322 AC. A democracia directa funcionou, e funcionaria, apenas em unidades políticas de pequena dimensão territorial. Regida pelo princípio da soberania popular, sendo os cidadãos uma pequena minoria da população da cidade. Soberania exercida segundo a regra da maioria e do braço levantado na tomada de decisões e mediante ilimitado poder do legislador. Pelo menos em Atenas a democracia directa identificou-se com o poder concentrado e ilimitado do corpo cívico.

Na Grécia Antiga prevaleceu um conceito de liberdade assumido como dever de responsabilmente participar: a liberdade consistia no dever (e não apenas no direito) de participar nas reuniões da assembleia política da cidade; na proibição de quaisquer facções ou partidos; na responsabilidade penal pelas iniciativas legislativas e na inexistência de imunidades; na admissão das penas de ostracismo e de banimento; na politização da privacidade.

É esse conceito de liberdade que, desde Humboldt e sobretudo desde Benjamin Constant, se designa por liberdade dos antigos, em contraposição à liberdade dos modernos, que, na democracia representativa, culmina no conceito negativo de liberdade como ausência de coacção ou constrangimento por outrem. Em linguagem moderna, a liberdade dos antigos constitui modalidade de ditadura da maioria.

A democracia directa antiga ignorava, ou quase ignorava, a eleição como modo de designação das autoridades (comummente ditas magistraturas). Embora se conhecesse a prática da eleição das mais altas magistraturas, designadamente militares, a regra de democracia era o sorteio, entre candidatos de mais de trinta anos, para a generalidade das magistraturas. Imperava a desconfiança relativa à profissionalização política.



## *Cinco Tipos de Democracia Institucional*

Do sistema de sorteio resultava a inutilidade, e não apenas a ilicitude, dos partidos ou facções. O agrupamento permanente de cidadãos efectua-se para servir de base à disputa de eleições mas não para promover a fidelização do voto deliberativo em grandes assembleias. A eleição dá forma à disputa do poder; o sorteio conduz à atribuição aleatória do poder. Nem disputado nem monopolizado.

A democracia directa é impraticável em sociedades de grande ou média extensão territorial. Tal não impede a adopção, por outros tipos de democracia, de institutos afins da democracia directa: designadamente o referendo e a iniciativa legislativa popular. Além disso, há abundante bibliografia sobre o impreciso conceito de “democracia participativa” e, nos últimos quinze anos, sobre a ideia de democracia deliberativa (ou democracia com cidadãos informados sobre as propostas e os projectos em apreciação?) e, mais recentemente ainda, sobre o de ciberdemocracia. Sobre esta última, observa-se tão somente que democracia directa, em sociedade dividida em partidos, tende a ser um governo de vanguardas ou minorias activistas.

**2. Democracia convencional** é o sistema político caracterizado pelo poder ilimitado de um corpo representativo eleito, também designado por “governo de assembleia”. Configurou um regime de soberania parlamentar plena. Talmon interpretou a Convenção francesa, e bem, como “democracia totalitária”.

Embora eleita, a Convenção terá sido como que um **agora** à maneira ateniense? Sem divisão de poderes. Sem competência reservada dos governos (governos comissariais). Sem imunidades. Na linha de Rousseau – o ideólogo moderno da democracia antiga, recebido pelos jacobinos como profeta da ateniização da democracia na idade contemporânea.

Corpo eleito – e não assembleia plenária – foi, é óbvio, a Convenção francesa, de 1792 a 1794, dominada pela facção jacobina. Necessariamente o seria, em país de grande extensão territorial.

**3. Democracia representativa ou constitucional** é a organização do poder político, e da sua relação com os direitos das pessoas, caracterizada (a) pela exposição das decisões públicas ao generalizado e contraditório escrutínio dos cidadãos e (b) pelo princípio da representação, sendo (c) o poder judicial não só independente dos outros poderes mas também imparcial e (d) o poder político exercido segundo a regra da maioria expressa pelo voto secreto eleitoral em regime de sufrágio universal com

supremacia de câmara parlamentar (directamente eleita) no processo de decisão legislativa, (e) no pressuposto da consagração e eficácia do igual direito de todos às liberdades e direitos fundamentais garantidos e observada divisão (ou mesmo separação) entre os poderes executivo e legislativo.

A democracia representativa resultou da transformação do governo representativo (Bernard Manin), nascido em Inglaterra após a revolução de 1688 e imitado, com adaptações, por diversos Estados continentais no século XIX. Era um sistema político liberal pré-democrático, compromissório entre o poder da aristocracia senhorial e eclesiástica e o do eleitorado censitariamente diferenciado. Aquela transformação foi operada essencialmente mediante o acolhimento do sufrágio universal ou mesmo do sufrágio censitariamente alargado, a supressão ou o esvaziamento dos poderes da realeza e a superação do mencionado compromisso. A ideologia que, no século XIX, preconizou tais reformas chama-se radicalismo, devendo hoje ser conservada tal designação em tal sentido. Máximo expoente doutrinário – John Stuart Mill.

Importa sublinhar que a democracia representativa ou constitucional nada herdou da democracia antiga excepto o princípio da soberania popular (e mesmo esse em versão ou versões substantivamente modificadas)<sup>2</sup>. Governo representativo e democracia representativa herdaram, das técnicas deliberativas usadas na Roma Antiga, o princípio do voto secreto. Herdaram, do modelo de governo misto, explicitamente teorizado desde Políbio, a valorização da limitação dos poderes ou mesmo a defesa do seu equilíbrio. Herdaram, das assembleias deliberativas das repúblicas aristocráticas italianas (da tomada de deliberações em algumas ordens religiosas medievais), o princípio da eleição em alternativa ao do sorteio. Herdaram, da representação estamental, constituída na Idade Média Central ou na Baixa Idade Média, e do modelo conciliarista da Igreja Ocidental (oposto ao curialismo romano), o princípio da representação política colectiva. Herdaram, da luta pela tolerância religiosa, as primeiras formulações dos direitos fundamentais com incidência política. Herdaram, dos precursores do Estado de legalidade, a defesa da sujeição do poder à lei e a renúncia ao exercício arbitrário do poder.

Do governo representativo, a democracia representativa herdou sobretudo o poder do Parlamento: o crescente poder da instituição parla-

---

<sup>2</sup> Em democracia constitucional, o princípio da soberania popular é necessariamente observado como subsidiário do princípio da soberania da constituição.



## *Cinco Tipos de Democracia Institucional*

mentar, a separação ou divisão dos poderes, as garantias individuais, os primeiros dispositivos favoráveis à lisura eleitoral, etc. O traço essencial da democracia representativa é um conjunto de regras procedimentais na tomada de decisões e na limitação dos poderes do Estado.

No século XX, as democracias representativas tendem a sub-dividir-se em democracias representativas parlamentares (já em república já com realce simbólica), democracias representativas presidenciais e democracias representativas semi-presidenciais.

No sistema parlamentar, o executivo responde politicamente perante a câmara dos deputados.

No sistema presidencial, o executivo, cujo chefe é eleito por sufrágio universal, não responde politicamente perante qualquer câmara parlamentar mas não dispõe de competência legislativa, regendo-se o sistema por estrita separação dos dois poderes.

Semi-presidencialismo é o conjunto de regimes democráticos representativos (novecentistas) de direcção dual do executivo ou de hegemonia política institucional potencialmente indeterminada entre, por um lado, um presidente eleito por sufrágio universal e, por outro, um chefe de governo responsável perante a câmara dos deputados. Simplificadamente: uma indeterminação entre o super-presidencialismo e a “coabitação”, passando pela cooperação. Além do apagamento presidencial, que alguns países, em que o presidente é directamente eleito, sempre conheceram e os caracteriza como sistemas tão parlamentares como qualquer outro de regime simplesmente parlamentar.

Essa é todavia apenas uma classificação entre outras, igualmente possíveis, embora menos simples. Assinala-se todavia que todos os três mencionados tipos de regime democrático representativo tendem quer para a monarquia, indirecta – ou directamente, electiva (ou “monarquia republicana” (Duverger)) quer para alguma modalidade de tecnocracia (ou poder da tecnocracia).

**4. Democracia plebiscitária** é, nos séculos XIX e XX, o sistema político em que o ditador (cesarista ou não) é eleito ou confirmado por sufrágio universal. Um plebiscito pode incidir ou sobre uma candidatura única, ou sobre pluralidade de candidaturas uma das quais oficial ou sobre pluralidade de candidaturas em condições institucionais igualitárias. A democracia plebiscitária é porventura o regime que dispõe de maior expressão quantitativa no mundo contemporâneo. Nos Balcãs, na América Latina, em África, na Ásia. A diferença essencial entre democracia

plebiscitária e democracia representativa consiste em aquela ignorar, e esta respeitar, os direitos fundamentais garantidos, designados, na ordem constitucional portuguesa, por “direitos, liberdades e garantias”.

5. **Democracia orgânica** pode dizer-se do conjunto de sistemas políticos novecentistas em que a representação parlamentar foi substituída (ou o seu poder suplantado) por uma assembleia cujos membros são designados não pelo voto político individual dos cidadãos mas por deliberação de colectividades representativas de interesses económicos, profissionais, culturais ou morais.

Exemplos historicamente conhecidos de projectos de construção de democracias orgânicas são o movimento autogestionário (na linha de Proudhon), o corporativismo (entendido como formação do poder político por emanção de corporações auto-reguladas) (designadamente segundo o pensamento social da Igreja Católica após Leão XIII, com relevo para o salazarismo, o fascismo de Mussolini e o totalitarismo católico de Franco) e o soviétismo (saído das revoluções russas de 1905 e de Outubro de 1917 e outros nelas inspirados em maior ou menor grau). Entre os conceitos doutrinários recentes, assinala-se o de democracia associativa (Joshua Cohen e Philippe Schmitter, p. ex.).

## **II – O que não é democracia institucional**

Objectar-se-à que, de acordo com a precedente classificação, todos os regimes são democráticos. Não é procedente a observação. Mesmo se entendida genericamente, a democracia não o são nem o poder hierocrático, nem o poder militar, nem a monarquia absoluta, nem o regime aristocrático, como é óbvio. Nem o regime misto, incluindo o regime misto liberal proto-parlamentar (monarquia limitada britânica nas fases iniciais e liberalismo compromissório criado pela Carta Constitucional francesa de 1814). Outro não será o alcance de uma célebre auto-identificação de Herculano: “liberal dos quatro costados e antidemocrata”.

Nem em rigor são democracia as situações institucionais imediatamente saídas de revoluções, sem exceptuar as ditaduras pedagógicas (Sartori), não obstante se definirem pelo objectivo instaurar um regime democrático representativo.

Já se afigura difícil recusar, *a fortiori* no contexto histórico em que se inserem, o qualificativo de proto-democracia às constituições francesa de 1791, espanhola de 1812 e portuguesa de 1822, que falharam na tenta-



tiva de institucionalizar um poder régio quase exclusivamente executivo, em regime de separação de poderes e com parlamento unicameral (portanto sem contra-pesos aristocráticos), sem direito de veto não suspensivo nem poder de dissolução.

Na verdade, não há fronteira nítida útil entre liberalismo “avançado” e democracia representativa. (A adopção do sufrágio universal não deve razoavelmente ser considerada como aquela fronteira. Um sufrágio censitariamente alargado constitui condição suficiente do ponto de vista da capacidade eleitoral activa). O desaparecimento da câmara aristocrática tão pouco o pode, sem objecção de contra-exemplo de difícil contestação no plano histórico. A saber: a demasiado longa sobrevivência do pariato hereditário no Reino Unido. Não teria sentido concluir-se que só em 1999 a Inglaterra se tornou democracia.

Contudo, uma visão histórica da ideia de democracia não deve prescindir de uma outra focagem, complementar da histórico-institucional.

Além da democracia substantiva e da democracia institucional, a história do pensamento político regista ainda um terceiro conceito de democracia. É a ideia de uma **hipotética democracia originária**. A ideia de democracia como atribuição ao povo da hipotética titularidade da “soberania” originária pré-constituente. De algo anterior não só à formação da sociedade política mas também, eventualmente, ao contrato de originária submissão, embora não ao contrato de originária união.

Povo significa aí qualquer entidade humana colectiva diversa quer do rei originariamente soberano quer da Igreja (papal, conciliar ou episcopal). A hipotética “soberania” popular originária pode ser interpretada como “soberania” pré-política derradeira ou como “soberania” originária imediatamente dependente do poder divino. Como uma pré-soberania – afinal.

Uma sociedade política interessada em manter-se fiel aos valores alegadamente emergentes da originariedade pré-política do tal conceito de democracia – não carece organizar-se em qualquer dos cinco tipos de democracia institucional. Pode organizar-se como monarquia ou como aristocracia. O poder de um rei detentor de poder derivado do poder popular, e não de direito directa – ou eclesialmente divino, conforma-se ao requisito em apreço. Também o poder aristocrático se conforma, se entendido como “valentior pars” de uma “universitas” que teria recebido, e depois delegado, o hipotético poder originário do povo. O que não é

compatível com qualquer forma de democracia institucional pode todavia ser compatível com a ideia de democracia originária<sup>3</sup>.

Do exposto decorre todavia a inexistência de qualquer delimitação simples entre democracia, mesmo não originária, e **ditadura**.

São teoricamente demarcáveis a democracia constitucional e a ditadura contemporânea. Deve considerar-se que o que institucionalmente identifica a ditadura contemporânea e a distingue da democracia representativa é: (a) a censura prévia política (administrativa ou empresarial) dos *media*, (b) a polícia política, (c) a prática sistemática de tortura contra adversários políticos, (d) a sistemática viciação da concorrência eleitoral ou inexistência de eleições.

Todavia, e nisso se distinguem das monarquias absolutas, as ditaduras modernas e contemporâneas são frequentemente democráticas, designadamente as não militares. Ou seja: são democracias ou “democracias” as ditaduras convencionais, plebiscitárias e orgânicas. Salvo em um ou outro instituto residual (referendo, iniciativa legislativa popular), a democracia directa constitui modalidade (transitoriamente?) caída em desuso.

Em síntese: o que há de comum às várias democracias institucionais é o exercício do poder em nome do povo ou por mandato do povo. Por essa precisa razão, o essencial da democracia representativa não é o exercício do poder por mandato do povo. O conceito genérico de democracia institucional compreende igualmente a democracia pluralista e a democracia monista (já autoritária já totalitária), a democracia como distribuição de poderes e a democracia como concentração de poderes, a democracia como prioridade dos direitos individuais e a democracia como prioridade dos direitos sociais e culturais, a democracia adversarial e a democracia consensual, a democracia participada e a democracia atrofiada. O problema geral da democracia institucional consiste em conciliar a composição de preferências individuais (salvo nas democracias orgânicas) e a composição de interesses colectivos. As modalidades de essa composição são várias e algumas abertamente contraditórias entre si.

---

<sup>3</sup> Eis uma concepção de democracia hoje provavelmente anacrónica mas extremamente importante na história do pensamento democrático. O contratualismo clássico oferece disso apenas um exemplo. E o tomismo político outro.